

***“LA FIGURA DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INDEFINIDA EN EL
CONTEXTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS***

- 1. A la luz del derecho internacional, ¿Es la reelección presidencial indefinida un derecho humano protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos? En este sentido, ¿Resultan contrarias al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos las regulaciones que limitan o prohíben la reelección presidencial, ya sea por restringir los derechos políticos de los votantes? O, por el contrario, ¿Es la limitación o prohibición de la reelección presidencial una restricción de los derechos políticos que resulta acorde a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia?*

El Estado Boliviano considera que bajo ningún enfoque la reelección presidencial indefinida puede ser considerada como un derecho humano y, mucho menos que la limitación a la reelección constituya una restricción a los derechos políticos tutelados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (“Sistema IDH”), posición que es sostenida en función a los siguientes razonamientos.

a) La reelección indefinida no es un derecho humano protegido por la Convención ADH

La Convención ADH como uno de los instrumentos del sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos establece en su Artículo 23, numeral 1, los derechos políticos que todas las personas deben gozar¹, y se complementa con el numeral 2 que reconoce con toda claridad que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos políticos y las

¹ Convención ADH. Artículo 23. 1. “ a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”; señalando en su numeral 2 que: “La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”

oportunidades consagradas en el mismo Artículo, por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal; es decir que, las restricciones normativas que los Estados partes de la Convención ADH impongan al ejercicio del derecho a ser elegidos para participar en la dirección de los asuntos públicos, no son contrarias al derecho previsto en el mencionado Artículo 23 de la Convención ADH.

A la luz de dicha previsión convencional, la jurisprudencia del Sistema IDH ha señalado que los derechos políticos tienen dos aspectos claramente identificables: por un lado, el derecho al ejercicio directo del poder y, por otro, el derecho a elegir a quienes deben ejercerlo. Aspectos que suponen una concepción amplia de la democracia representativa que descansa en la soberanía del pueblo, en la que las funciones a través de las cuales se ejerce el poder público son desempeñadas por personas escogidas en elecciones libres y auténticas.²

Estos aspectos están profundamente ligados entre sí y significan la expresión de las dimensiones individual y social de la participación política, las cuales fueron desarrolladas por la Corte IDH dentro del caso “Yatama Vs. Nicaragua”, conforme el siguiente razonamiento:

“198. Los ciudadanos tienen el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos puedan elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán.

199. La participación mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan

² Comisión IDH. Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2002, capítulo IV. Desarrollo de los derechos humanos en la región, Cuba, II. Los derechos civiles y políticos, a. los derechos políticos, 7 marzo 2003, párr. 11.

ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello.” (Énfasis agregado)

En este sentido, se prescribe que la dimensión individual de la participación política supone que ciudadanas y ciudadanos pueden postularse como candidatos en condiciones de igualdad, y que pueden ocupar cargos públicos si logran obtener la necesaria cantidad de votos; y la dimensión social en el ejercicio de este derecho implica que pueden elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán.

Sobre dichas consideraciones jurisprudenciales, se extrae que la posibilidad de formar parte del gobierno y participar en elecciones genuinas, libres y mediante el voto secreto, es un derecho fundamental para la salvaguardia de todos los derechos humanos puesto que, solo un gobierno derivado de la legítima voluntad popular, expresada en elecciones libres, puede proporcionar la más sólida garantía que los derechos humanos sean respetados⁴.

Por otro lado, puede observarse que, **la Corte IDH en ninguno de sus razonamientos referentes a las dimensiones que engloban el derecho a elegir y ser elegido hace referencia a la reelección continua e indefinida como parte del contenido de este derecho humano**, y es en este sentido que a efectos de ahondar en el análisis del punto objeto de estudio, corresponde hacer hincapié en el análisis realizado por la Comisión de Venecia⁵, en su *Informe sobre los límites a la Reelección* que fue aprobado en su 114° Sesión Plenaria realizada en 16 y 17 de marzo de 2018, la cual establece los siguientes criterios en relación a la reelección indefinida:

³ Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua, Sentencia de 23 de junio de 2006, párr. 197-199.

⁴ Comisión IDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador, capítulo IX. Derecho al sufragio y de participación en el gobierno, 17 de noviembre de 1978, párr. 1.

⁵ La Comisión de Venecia es un órgano consultivo del Consejo de Europa, formado por expertos independientes en el campo del derecho constitucional.

“81. Un análisis de los tratados internacionales, las constituciones nacionales y las decisiones judiciales muestra que la reelección no se concibe como un derecho humano (...)

82. Una persona que se propone ser reelegida ha ejercido ya su derecho de ser elegida, por lo que los límites a la reelección o incluso la prohibición de la reelección no deben interpretarse a priori como una violación de un derecho humano. Si se reconociera la reelección como un derecho humano, esto implicaría que el contenido actual del derecho humano a la participación política es insuficiente para garantizar los intereses y expectativas legítimos.

89. (...) Algunos autores señalan que los regímenes presidenciales le dan al presidente una ventaja excesiva cuando se postulan para reelección; por lo tanto, los límites a la reelección “tienen el propósito de evitar que los mandatarios aprovechen sus posiciones para permanecer en el poder” y garantizar a los otros candidatos un terreno de juego equitativo. En palabras de la Comisión de Venecia, “En los sistemas presidenciales, el mandato ilimitado conduce al peligro de tener un ‘monarca republicano’.

90. Casi todos los Estados que han adoptado un sistema presidencial o semipresidencial imponen limitaciones constitucionales sobre el número de períodos (sucesivos) de mandato del Presidente a fin de preservar un sistema de controles y equilibrios constitucionales (...).”

En este contexto, resulta evidente que los límites a la reelección no constituyen una trasgresión de derechos, toda vez que una persona que pretende ser reelegida ya ha ejercido su derecho de ser elegida y en consecuencia una prohibición de reelección no debe ser interpretada como una violación de sus derechos políticos, más aún tomando en cuenta que no existe un derecho

⁶ Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) Informe sobre los límites a la Reelección aprobado por la Comisión de Venecia en su 114ª Sesión Plenaria (Venecia, 16 y 17 de marzo de 2018). Párr. 82 y 85.

humano específico y diferenciado a la reelección. Asimismo, debe considerarse que la prohibición constitucional a la reelección presidencial dentro del ordenamiento jurídico de un Estado, tiene como objetivo evitar ventajas excesivas e indebidas para el candidato-presidente, lo cual, constituye un serio riesgo para celebrar elecciones en igualdad de condiciones.

Con relación a los riesgos asociados a la reelección presidencial es pertinente señalar que estos se relacionan de forma directa con el grado de institucionalidad de cada país, toda vez que, en aquéllos con una institucionalidad fuerte, los riesgos son menores y por el contrario mayores en aquellos países con institucionalidad débil, caracterizándose la institucionalidad fuerte por la existencia de poderes públicos independientes del Ejecutivo, sobre todo el Judicial.

De igual manera, otro de los riesgos de la reelección indefinida es que esta refuerza la tendencia hacia el liderazgo personalista y hegemónico inherente al presidencialismo y expone al sistema político al peligro de que degenera en un sistema autoritario, toda vez que, esto comporta un alto grado de concentración de poder en la figura presidencial, a la vez que incrementa el peligro de que se rompa el equilibrio de poderes y se produzcan graves crisis políticas que pongan en riesgo la estabilidad democrática.

Es decir que, bajo los argumentos desarrollados, las restricciones a la reelección presidencial buscan proteger los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho, en aras del interés general, por lo cual, estas restricciones no pueden considerarse irrazonables o contrarias a los derechos políticos.

En este sentido, a la luz de las consideraciones expuestas, queda claro que, la reelección indefinida no es un derecho humano protegido por la Convención ADH, puesto que el alcance de protección del mismo, recae en la posibilidad de elegir y ser elegido, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas, para lo cual, el Estado tiene la potestad legítima de reglamentar y condicionar el ejercicio de esos derechos; es decir que su alcance y contenido no abarca la potestad de que un gobernante pueda ser reelegido de manera continua e indefinida; entendido que es claramente compartido por el precedente que ha sentado la Comisión de Venecia, al

señalar que cuando una persona que se propone ser reelegida ya ha ejercido su derecho de ser elegida, y por tanto, la reelección no se concibe como un derecho humano, constituyendo tal restricción como parte de la facultad que poseen los Estados de regular sus sistemas electorales de acuerdo a sus necesidades y en beneficio del bien común.

b) Las regulaciones que limitan o prohíben la reelección presidencial son compatibles con el espíritu del Artículo 23 de la Convención ADH.

Habiendo quedado claro que el alcance del derecho a elegir y ser elegido no contempla a la reelección indefinida como parte de su contenido, corresponde reforzar este criterio a la luz de la interpretación generada por la Corte IDH dentro del caso “Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos”, donde estableció los parámetros esenciales sobre los cuales se determina la posibilidad que tienen los Estados de regular el ejercicio de los derechos políticos, más allá de las limitaciones específicas establecidas en el Artículo 23.2 de la Convención ADH, apoyado en los siguientes fundamentos:

“149. (...) la Convención Americana no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos. La Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa. (...)

156. (...) Desde el momento en que el artículo 23.1 establece que el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos puede ejercerse directamente o por medio de representantes libremente elegidos, se impone al Estado una obligación positiva (...)

157. Esta obligación positiva consiste en el diseño de un sistema que permita que se elijan representantes para que conduzcan los asuntos públicos. En efecto, para que los derechos

políticos puedan ser ejercidos, la ley necesariamente tiene que establecer regulaciones que van más allá de aquellas que se relacionan con ciertos límites del Estado para restringir esos derechos, establecidos en el artículo 23.2 de la Convención. Los Estados deben organizar los sistemas electorales y establecer un complejo número de condiciones y formalidades para que sea posible el ejercicio del derecho a votar y ser votado.” (Énfasis agregado)

Bajo esta lógica, el máximo intérprete de la Convención ADH, *prima facie* determinó que la Convención ADH no especifica una modalidad o un sistema electoral para los Estados, a través del cual, se pueda ejercer los derechos a votar y ser elegido, limitándose tal instrumento a establecer determinados estándares, a partir de los cuales, de manera legítima, los Estados pueden y deben regular los derechos políticos.

A su vez, se impone a los Estados la obligación de adoptar medidas en el Derecho interno, orientadas al diseño de un sistema electoral propio, cuyas regulaciones necesariamente deben ir más allá de las limitaciones establecidas en el Artículo 23.2 de la Convención ADH, a través de una serie de condiciones y formalidades que cumplan con los requisitos de legalidad, estén dirigidas a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional.

En esa línea, resulta oportuno mencionar el Caso 10.804, “Ríos Montt Vs. Guatemala” dentro del cual, el ex - general golpista Efraín Ríos Montt alegó que sus derechos políticos habían sido violados, ya que se le había impedido inscribirse como candidato a la presidencia en virtud de una disposición constitucional que establecía que no podían optar a ese cargo «*el caudillo ni los jefes de un golpe de Estado, revolución armada o movimiento similar, que haya alterado el orden constitucional, ni quienes como consecuencia de tales hechos asuman la Jefatura de Gobierno*»⁸; en efecto, tras realizar la evaluación *prima facie* de los argumentos y pruebas presentadas por el Estado y el peticionario, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“Comisión IDH”)

⁷ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008.

⁸ Comisión IDH. Caso 10.804, Ríos Montt Vs. Guatemala, Informe No. 30/93, párr. 6-7.

declaró inadmisibile la petición porque consideró que los hechos denunciados no constituían una violación a los derechos humanos del general Ríos Montt, ya que su exclusión del proceso electoral, constituía una limitación legítima en virtud del Artículo 32 de la Convención ADH, que establece: *“los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática”*⁹.

A su vez la Comisión IDH, realizó una interesante valoración con relación al origen de la restricción establecida en la Constitución Guatemalteca, al reconocer que la causal de inelegibilidad surge de un acto de la Asamblea Constituyente elegida por votación democrática en la que el pueblo guatemalteco decidió a través de sus representantes constituyentes que era necesario mantener dicha causal, y aún más, hacerla permanente.

De igual manera, en concordancia con los argumentos esgrimidos anteriormente, corresponde señalar que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dentro del caso *“Gitonas y otros vs. Grecia”*, determinó que el derecho de ser elegido no es absoluto, sino que incluye **“limitaciones implícitas”** impuestas por los Estados —como motivo de inelegibilidad— para asegurar la equidad entre los candidatos y proteger al electorado de presiones de los funcionarios a cargo.¹⁰

Asimismo, resulta necesario hacer referencia a la práctica del Sistema IDH, en la cual los miembros de la Comisión IDH son elegidos por cuatro años y sólo pueden ser reelegidos una vez¹¹, proceder análogo al realizado por la Corte IDH, cuyos jueces son electos para un mandato de seis años pudiendo acceder a una reelección por una sola vez¹², no siendo viable en ninguno

⁹ Ídem. Párr. 22 y punto resolutivo 2.

¹⁰ TEDH, *Gitonas y otros vs. Grecia*, sentencia del 1 de julio de 1997, Solicitud No. 18747/91; 19376/92; 19379/92. Citado en Informe sobre los límites a la Reelección aprobado por la Comisión de Venecia en su 114ª Sesión Plenaria (Venecia, 16 y 17 de marzo de 2018). Párr. 69

¹¹ **Estatuto de la Comisión IDH.** *“Artículo 6. Los miembros de la Comisión serán elegidos por cuatro años y sólo podrán ser reelegidos una vez. Los mandatos se contarán a partir del 1º de enero del año siguiente al de la elección.”*

¹² **Estatuto de la Corte IDH.** *“Artículo 5. Mandato de los Jueces. 1. Los jueces de la Corte son electos para un mandato de seis años y sólo pueden ser reelectos una vez. El juez electo para reemplazar a otro cuyo mandato no ha expirado, completará tal mandato.(...)”*

de estos Organismos Internacionales la reelección indefinida de sus miembros, lo cual no supone una vulneración a sus derechos ni mucho menos una restricción para el acceso a los mismos.

En este sentido, conforme a estos casos representativos, resulta evidente que, el derecho a ser elegido puede ser limitado por razones distintas a la edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal, siempre y cuando no impliquen una restricción indebida¹³ a los derechos políticos, toda vez que la Convención ADH no impone un sistema electoral determinado a ser aplicado por todos los Estados, ya que las normas interamericanas establecen lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos, permitiendo que los mismos regulen tales derechos de acuerdo con sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, siendo potestad de cada Estado regular el ejercicio de los mismos.

Es decir que, las regulaciones que limitan o prohíben la reelección presidencial no son contrarias con el espíritu de lo establecido en el Artículo 23 de la Convención ADH, y en todo caso, deben ser analizadas en concordancia con la previsión del 32 del señalado instrumento, en mérito que, así como lo ha señalado la Corte IDH en su jurisprudencia, los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática.

- c) La limitación a la reelección indefinida es una restricción de los derechos políticos que se encuentra acorde a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.**

Ahora bien, aunado a los fundamentos referidos *ut supra*, se debe señalar que el Estado considera que la limitación o prohibición de la reelección presidencial, es una restricción de los derechos políticos que resulta acorde a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, para lo cual, es necesario hacer referencia a los criterios establecidos por la Corte IDH dentro del Caso “López Lone y otros Vs. Honduras”, que determinó que de acuerdo a la propia Convención, el

¹³ Aplicación arbitraria y discrecional mediante Interpretaciones contradictorias.

derecho a participar en política, la libertad de expresión y el derecho de reunión no son derechos absolutos y pueden estar sujetos a restricciones. Este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que un derecho puede ser restringido siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias, por ello, deben estar previstas en ley, perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad¹⁴

En este contexto y, bajo estos parámetros resulta pertinente analizar si la restricción a la reelección presidencial indefinida cumple con los citados requisitos de legalidad, fin legítimo, necesidad y proporcionalidad.

i. Legalidad

Con relación a este principio, es importante referirnos a la Opinión Consultiva OC-6/86 de la Corte IDH, en la que determinó con toda claridad que, cuando una prohibición se encuentra prevista en una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política del Estado, es legítima, ya que: *“(...) la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona, dentro de las cuales, acaso la más relevante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución. A través de este procedimiento no solo se inviste a tales actos del asentimiento de la representación popular, sino que se permite a las minorías expresar su inconformidad, proponer iniciativas distintas, participar en la formación de la voluntad política o influir sobre la opinión pública para evitar que la mayoría actúe arbitrariamente. (...)”¹⁵.*

¹⁴ Corte IDH, Caso López Lone y otros Vs. Honduras. párr. 168. Corte IDH, Caso Castañeda Gutman Vs. México. párr. 145.

¹⁵ Corte IDH. La expresión «Leyes» en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986, párr. 22.

En concordancia con dicho criterio, es preciso indicar que, si la prohibición de la reelección presidencial está prevista en una norma aprobada por el Órgano Legislativo de un Estado, puede ser considerada legítima en virtud a que la misma se encuentra revestida del consentimiento del soberano a través de sus representantes, más aun si se considera que esta restricción en la mayoría de los casos proviene de una previsión expresa de las Constituciones de los Estados.

ii. Fin legítimo

En cuanto al fin legítimo, a diferencia de otros derechos que establecen específicamente en su articulado las finalidades legítimas que podrían justificar las restricciones a un derecho, el Artículo 23 de la Convención no establece explícitamente las causas legítimas o las finalidades permitidas por las cuales la ley puede regular los derechos políticos, toda vez que dicho artículo se limita a establecer ciertos aspectos o razones (capacidad civil o mental, edad, entre otros) con base en los cuales los derechos políticos pueden ser regulados en relación con los titulares de ellos, pero no determina de manera explícita las finalidades, ni las restricciones específicas que necesariamente habrá que imponer al diseñar un sistema electoral.

En este sentido, tomando en cuenta que a criterio de la Corte IDH, para que los fines por los cuales se establece la restricción sean legítimos, es necesario que **“obedezcan a "razones de interés general " y no se aparten del " propósito para el cual han sido establecidas ".**¹⁶ se considera que la prohibición de la reelección presidencial tiene un fin legítimo, que es evitar la perpetuación en el poder de quien gobierna a partir del aprovechamiento de los recursos del Estado o de abusos del poder que detenta. A su vez, se evidencia que con dicha prohibición se pretende garantizar el juego democrático y, en consecuencia, la existencia de la democracia representativa que, como ya hemos señalado, es fundamental para el respeto a los derechos humanos. No cabe duda de que la prohibición de la reelección presidencial es un mecanismo idóneo para lograr este fin.¹⁷

¹⁶ Corte IDH. La expresión «Leyes» en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986, párr. 18

iii. Necesidad

Por otro lado, la Corte IDH dentro del caso “Castañeda Gutman Vs. México”, ha establecido que para evaluar si se cumple con el requisito de necesidad, es necesario valorar si la restricción del derecho «a) *satisface una necesidad social imperiosa, esto es, está orientada a satisfacer un interés público imperativo; b) es la que restringe en menor grado el derecho protegido; y c) se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo*»¹⁸.

Al respecto, en lo que se refiere a la prohibición de la reelección presidencial, se infiere que todos los requisitos antes citados se cumplen, pues se busca satisfacer una necesidad imperiosa que es la protección de la democracia, evitando la perpetuación en el poder; se trata de la medida que menos restringe el derecho, pues no implica una restricción absoluta del ejercicio de los derechos políticos y, finalmente, la medida se ajusta al logro del objetivo legítimo mencionado.

iv. Proporcionalidad

El principio de proporcionalidad constituye una técnica aplicable especialmente a la intervención del Estado legislador en el ámbito de los derechos fundamentales. Constituye un parámetro de control cada vez que con objeto de optimizar un bien colectivo, el legislador limita o restringe un derecho fundamental.¹⁹

Por tanto, en cuanto al cumplimiento de este requisito, es necesario analizar si la afectación del derecho es proporcional al logro del interés legítimo que se pretende alcanzar. En consecuencia, se debe señalar que, la medida restrictiva es proporcional, pues no anula los derechos políticos, es decir, no los restringe de manera absoluta, sino solamente en la eventualidad de que la persona afectada haya ejercido ya esos derechos como presidente de un Estado, estableciéndose en tal

¹⁸ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México, párr. 186.

¹⁹ Humberto Nogueira Alcalá, El uso del Postulado de Proporcionalidad en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre Libertad de Expresión. Estudios constitucionales vol.9 no.1 Santiago 2011. Extraído de: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002011000100005>

sentido, que la prohibición de la reelección presidencial es una restricción legítima a los derechos políticos y, por tanto, no es violatoria de los derechos humanos.

Finalmente, en virtud a los argumentos vertidos precedentemente, y tomando en cuenta que las normas interamericanas no imponen un sistema electoral concreto y dejan a los Estados la discrecionalidad de establecer otras limitaciones distintas a las contenidas en el párrafo 2 del citado Artículo 23 de la Convención ADH y ante la inexistencia de un “derecho humano a la reelección”; debe considerarse que la prohibición de la reelección indefinida cumple con los requisitos de principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, pues la misma persigue fines legítimos, constituyendo una garantía frente al despotismo, en tanto que posibilita a las personas electoras combatir, mediante el ejercicio del sufragio, los monopolios políticos que derivan de la permanencia en el poder, fortalece la competitividad electoral y garantiza la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de un Estado.

2. En el evento en que un Estado modifique o busque modificar su ordenamiento jurídico para asegurar, promover, propiciar o prolongar la permanencia de un gobernante en el poder mediante la reelección presidencial indefinida, ¿Cuáles son los efectos de dicha modificación sobre las obligaciones que ese Estado tiene en materia de respeto y garantía de los derechos humanos? ¿Resulta dicha modificación contraria a las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos y, particularmente, a su obligación de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos a a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y) c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país?

Sobre esta interrogante y de forma concordante a lo anteriormente expuesto, el Estado considera que la modificación de un ordenamiento jurídico orientado a la perpetuación de un gobernante

en el poder, mediante la reelección presidencial indefinida, se constituye en definitiva en una situación contraria a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática, cuyos efectos recaerían justamente en la ruptura de esa democracia, el Estado de derecho y la posibilidad de toda persona, de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

- a) **Posibles efectos en materia de respeto y garantía de los derechos humanos de la modificación del ordenamiento jurídico de un Estado para asegurar, promover, propiciar o prolongar la permanencia de un gobernante en el poder mediante la reelección presidencial indefinida**

Como se señaló *ut supra*, resulta totalmente claro para el Estado que la reelección indefinida, no forma parte de los presupuestos que conforman el derecho a elegir y ser elegido, no es un derecho humano y, lógicamente no se encuentra consagrado en los derechos políticos establecidos en el Artículo 23 de la Convención ADH, puesto que, según el mismo instrumento convencional, los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática²⁰, respecto a los cuales, los Estados Partes, se han comprometido a respetar y garantizar²¹.

Así pues, se debe recordar que dentro del Caso “Boyce y otros Vs. Barbados”, la Corte IDH ha señalado que, de acuerdo con la Convención de Viena sobre la Ley de Tratados, los Estados deben cumplir de buena fe con sus obligaciones bajo la Convención ADH y no pueden invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación para el incumplimiento de dichas obligaciones convencionales²².

²⁰ Convención ADH, Artículo 32.

²¹ Convención ADH, Artículo 1.

²² Corte IDH. Caso Boyce y otros Vs. Barbados. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007.

De ello que, se considera que cualquier modificación constitucional o legislativa que pretenda de algún modo prolongar la permanencia de un gobernante en el poder mediante la reelección indefinida, tendría como efecto, la violación de los derechos humanos consagrados en la Convención ADH, la democracia y el Estado de derecho.

Asimismo, corresponde resaltar que la modificación normativa a la que hace referencia la pregunta es contraria al deber que tienen los Estados de cumplir de buena fe con sus obligaciones bajo la Convención ADH, no resultando admisible que un Estado invoque las modificaciones realizadas a las disposiciones de su Derecho interno como justificación para el incumplimiento sus obligaciones convencionales, que conforme se señaló no contempla en sus alcances a la reelección indefinida como un derecho humano.

b) Afectación de la Reelección Indefinida a la Carta Democrática Interamericana

La Carta Democrática Interamericana (“CDI”) establece que los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos, la obligación de promoverla y defenderla, señalando a su vez que la democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.²³

De la misma manera, el referido instrumento internacional, determina que el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del Estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la OEA y que, esta se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional,²⁴ determinando a su vez que son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones

²³ CDI. Artículo 1.

²⁴ CDI. “Artículo 2. El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.”

periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.²⁵

En este sentido y toda vez que, la democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos²⁶, el Estado Boliviano considera que la reelección indefinida afecta el ejercicio de este derecho que se basa fundamentalmente en la igualdad y en la alternancia en el poder, elementos constitutivos de la definición de la democracia como concepto.

Asimismo, el acceso y ejercicio del poder con sujeción al Estado de Derecho, como uno de los elementos esenciales de la democracia representativa, se ve seriamente afectado cuando los gobernantes de turno utilizan mecanismos para inaplicar y modificar sus textos constitucionales en beneficio propio, a través de decisiones de carácter constitucional o judicial y no así de un proceso genuino de reforma, con lo que logran que se declare inconstitucional la prohibición o limitación para una siguiente reelección, basándose en una frágil interpretación de los instrumentos internacionales de derechos humanos.

- c) La modificación del ordenamiento jurídico de un Estado para asegurar la reelección indefinida es contraria a las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos.**

²⁵ CDI. “Artículo 3. Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

²⁶ CDI. “Artículo 7. La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.”

En virtud a los argumentos esgrimidos, corresponde reflexionar ahora sobre la compatibilidad del principio de alternabilidad y de la prohibición de reelección con el Derecho internacional de los derechos humanos, debiendo tomarse en cuenta aquellos antecedentes de países latinoamericanos, donde las respectivas instancias judiciales o constitucionales de cada país, con el pretexto de aplicar el principio *pro homine* y la figura del control de convencionalidad, decidieron no aplicar normas constitucionales, bajo el argumento de haber incorporado el derecho internacional de los derechos humanos a su “bloque de constitucionalidad”, al amparo del Artículo 23 de la Convención ADH, el cual resulta “más favorable” que las respectivas cláusulas constitucionales.

Al respecto, corresponde señalar que la doctrina del control de convencionalidad se ha desarrollado conceptualmente en numerosos casos de la Corte IDH, por lo que resulta pertinente definir exactamente qué implica esta doctrina. En este sentido, dentro del caso “Almonacid Arellano y otros Vs. Chile” la Corte IDH estableció que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.”²⁷

²⁷ Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006.

La jurisprudencia interamericana ha examinado limitaciones al derecho de participación política o de ser elegido en casos como *Yatama Vs. Nicaragua*²⁸, *Castañeda Gutman Vs. México*²⁹, y *López Mendoza Vs. Venezuela*³⁰, a cuyo propósito, la Corte IDH ha desarrollado el contenido de los derechos reconocidos por el Artículo 23 de la Convención ADH y de sus posibles limitaciones, siendo enfática al resaltar la importancia de la efectiva tutela de los derechos políticos, pues estos: *“propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político”*³¹. Sin embargo, también ha reconocido que: *“la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones”*³².

En *Castañeda Gutman*, la Corte IDH abundó en cuanto a este último punto y señaló que: *“la facultad de los Estados de regular o restringir los derechos no es discrecional”*³³ y que, naturalmente, los límites a dicha facultad se encuentran en el derecho internacional.

De este modo, la Corte IDH consideró necesario aplicar un test de proporcionalidad para determinar si la restricción de los derechos políticos en el caso concreto se adecuaba a lo dispuesto por la Convención; es decir, verificar si cumple con los requisitos de legalidad, perseguir un fin legítimo, así como de ser necesaria y proporcional en una sociedad democrática³⁴.

En este sentido, una interpretación ligera podría considerar que, con este marco normativo y jurisprudencial, es posible justificar la inaplicación de una norma constitucional que restrinja derechos políticos, privilegiando una interpretación más “garantista” para la persona justiciable.

²⁸ Corte IDH. Caso *Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005.

²⁹ Corte IDH. Caso *Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008.

³⁰ Corte IDH. Caso *López Mendoza Vs. Venezuela*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011.

³¹ Corte IDH, Caso *Yatama Vs. Nicaragua*, párr. 192.

³² Ídem. párr. 206.

³³ Corte IDH, Caso *Castañeda Gutman Vs. México*, párr. 174.

³⁴ Ídem, párr. 176-205.

No obstante, la Corte IDH también ha reconocido que el Artículo 23 de la Convención que establece “*lineamientos generales*” que permiten que los Estados regulen los derechos políticos “*de acuerdo con sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales*”³⁵.

Consecuentemente, tomando en cuenta que la limitación a una reelección presidencial indefinida deriva de una disposición contenida en los textos constitucionales de los Estados y por ende constituyen la máxima expresión del soberano, que desarrolló sus normas con base en sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, resulta indiscutible que una modificación a esta limitante es contraria a las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos y, particularmente, a su obligación de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos políticos, toda vez que, son contrarios a la defensa del orden constitucional o valores democráticos arraigados en la conciencia jurídica nacional de un país, debiendo evitarse la instrumentalización de la doctrina del control de convencionalidad o del principio *pro homine* para justificar el desconocimiento de límites al poder, como lo es el principio de alternabilidad en el poder.

De igual manera, es pertinente señalar que el numeral 2 del Artículo 32 de la Convención ADH establece que los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática, y conforme se ha señalado de manera profunda en la respuesta anterior, tanto la Comisión IDH, como la Corte IDH, han establecido que los derechos políticos pueden ser objeto de restricciones y que la limitación a la reelección presidencial indefinida constituye una garantía al principio de alternancia, evitándose de esta manera el ejercicio ilimitado del poder en manos de una sola persona, en concordancia con los principios constitucionales de controles, equilibrios y la separación de poderes, evidenciándose de esta manera que toda modificación o interpretación efectuada por un Estado que esté orientada a asegurar la reelección indefinida de un candidato es contraria a las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos al oponerse tal situación al ejercicio efectivo de los derechos políticos de toda una población que

³⁵ Ídem, párr. 166.



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
BOLIVIA

previamente en su texto constitucional habría determinado tal restricción con la finalidad de garantizar el bien común y la continuidad de su sistema democrático.

El Alto, 23 de julio de 2020

Respetuosamente presentado,

Abg. José María Cabrera Dalence
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

José María Cabrera Dalence
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Alejandro Roda Rojas
**SUBPROCURADOR DE DEFENSA Y
REPRESENTACIÓN LEGAL DEL ESTADO**

Yoseland César Pinto
**DIRECTORA GENERAL DE DEFENSA EN
DERECHOS HUMANOS Y MEDIO AMBIENTE**